

Document:-
A/CN.4/SR.726

Compte rendu analytique de la 726e séance

sujet:
Droit des traités

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1964, vol. I

*Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International
(<http://www.un.org/law/french/ilc/index.htm>)*

question relative à la *comitas gentium*, c'est parce qu'il sait d'expérience que les Etats ont toujours tendance à revendiquer le droit aux privilèges et immunités pour les membres de leurs propres missions spéciales, mais contestent ce droit lorsqu'il s'agit des missions spéciales des autres Etats. Cette matière est déjà une matière de droit, pour laquelle on a soit appliqué les principes généraux du droit international, soit cherché des analogies avec d'autres cas.

50. Quant au choix à faire entre un modèle ou un projet de convention, M. Bartoš est d'avis que la Commission doit rédiger un instrument — une convention. Le modèle permet des vues plus larges, mais il est rare qu'il ait grand succès. Un projet de convention peut d'ailleurs être changé en modèle, et une convention peut servir de modèle. Mais la rédaction d'un projet de convention exige plus de prudence.

51. Sur le point de savoir si les nouvelles règles seront du *jus cogens* ou du droit dispositif, M. Bartoš ne partage pas tout à fait l'avis de Sir Humphrey Waldock. Au cours des deux Conférences de Vienne, on a en fait voulu éviter que les règles contenues dans les deux nouvelles conventions puissent être modifiées par des accords bilatéraux : on a seulement autorisé à élargir lesdites conventions. Cette question a même fait l'objet d'un vote formel lors de l'élaboration de la Convention sur les relations consulaires, l'Inde et la Yougoslavie ayant déposé un amendement dont l'adoption a eu pour effet de laisser en vigueur les conventions antérieures, même contraires à la Convention sur les relations consulaires⁶. D'autre part, les Etats sont libres d'élargir seulement mais non pas de restreindre l'application des règles de la Convention. On a fait du *jus cogens* mais non du *jus cogens superveniens*. C'est la raison pour laquelle M. Bartoš a voulu savoir si la Commission envisageait d'énoncer des règles supplétives ou des règles strictes. Son opinion là-dessus n'est pas arrêtée. La matière est nouvelle, non seulement en ce qui concerne la pratique mais aussi par la nature des missions temporaires. Il a donc proposé de laisser une certaine latitude aux Etats.

52. M. Bartoš ne partage pas le pessimisme de M. Rosenne — pessimisme d'ailleurs fort utile à la Commission. La question de l'obligation d'appliquer des règles de fond du droit international et celle de l'existence des relations entre les Etats ne sont pas très liées. Ainsi, les conventions qui visent le cas du conflit armé doivent être appliquées même lorsqu'il n'existe pas de relations diplomatiques, et la Convention de Vienne elle-même précise les obligations des Etats en cas de conflit, et même celles des Etats qui ne sont pas partie au conflit⁷.

53. C'est une caractéristique du droit international que, lorsqu'il y a des normes universelles en une matière, ces normes s'imposent même à ceux qui n'ont pas signé les instruments. C'est ce que montre, par exemple, la jurisprudence de Nüremberg. M. Rosenne a donc raison d'envisager le cas où il y a absence totale de relations. Cette

⁶ Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires, Documents officiels, vol. II, p. 65.

⁷ Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques, Documents officiels, vol. II, p. 96, articles 44 à 46.

question est délicate, elle rejoint celle de la reconnaissance des gouvernements. C'est ainsi que, lors des négociations d'Evian, la Suisse a dû déterminer la façon de traiter la mission spéciale envoyée par un gouvernement provisoire qui n'était pas reconnu par tous les Etats, et que la France notamment considérait seulement comme un parti ou un mouvement.

54. Reprenant l'expression de M. Verdross, M. Bartoš souligne que la Commission fait œuvre de pionnier. Elle doit s'efforcer d'élaborer des règles qui ne seront pas imposées aux Etats mais qui devraient être acceptées par eux comme règles universelles. Il n'est donc pas possible de rester dans le domaine de la codification pure; il faut assurer le développement progressif du droit international.

55. Une dernière question, abordée notamment par M. Tounkine et Sir Humphrey Waldock, est celle de la liaison à établir entre le projet et la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Les renvois seront peu nombreux et très prudents si la Commission, au terme de son analyse, découvre beaucoup de différences entre son projet et la Convention; au contraire, si elle constate que les deux instruments ont beaucoup de points communs, les liens pourront être plus étroits. La tâche de la Commission consiste à élaborer un instrument qui donnera aux problèmes des missions temporaires des solutions conformes à la nature de ces missions.

La séance est levée à midi.

726^e SÉANCE

Mardi 19 mai 1964, à 15 heures

Président : M. Roberto AGO

Droit des traités

(A/CN.4/167)

[Point 3 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le point 3 de l'ordre du jour.

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, indique que les considérations qui l'ont guidé dans la préparation de son troisième rapport (A/CN.4/167), qui porte sur l'application, les effets, la revision et l'interprétation des traités, sont exposées dans l'introduction.

3. Les articles sur la revision des traités sont presque prêts à être distribués. En les rédigeant, Sir Humphrey n'a jamais perdu de vue leur étroit rapport avec les articles qui traitent de la priorité des dispositions en conflit et de l'effet de ces dispositions à l'égard des Etats tiers.

4. Le Rapporteur spécial fait de son mieux pour rédiger quelques articles fondamentaux sur l'interprétation des traités, mais en raison de ses autres engagements, ces articles ne sont pas encore prêts. Le sujet est vaste et difficile et Sir Humphrey voudrait éviter de s'avancer trop profondément dans le royaume de la logique pure et de ce que l'on pourrait appeler l'art de l'interprétation.

5. Sir Humphrey a grand besoin des directives de la Commission sur les deux points suivants : Dans quelle mesure doit-il traiter des questions où intervient la responsabilité des Etats, compte tenu des décisions que la Commission a déjà prises sur le sujet ? Doit-il faire figurer dans son projet des dispositions relatives à l'obligation, pour les Etats, de mettre leur législation interne en harmonie avec leurs obligations résultant de traités ? Quant à lui, Sir Humphrey pense que cette dernière matière sera normalement traitée dans le cadre de la responsabilité des Etats, car il s'agit d'un principe général qui n'intéresse pas uniquement les obligations découlant des traités.

6. Le Rapporteur spécial a également besoin de l'avis de la Commission sur le point de savoir s'il devra inscrire dans son projet des dispositions relatives aux effets de la suspension des relations diplomatiques sur l'application des traités, question qui ne relève pas exclusivement du droit des traités et qui pourrait entraîner la Commission dans l'examen des conséquences de l'ouverture des hostilités et de la non-reconnaissance, examen dans lequel il est peut-être préférable de ne pas s'engager.

7. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, approuve le Rapporteur spécial d'avoir laissé de côté toutes les questions qui découlent de la responsabilité proprement dite, c'est-à-dire de la violation d'un traité. Le droit des traités comprend en effet tout ce qui concerne le traité lui-même, sa formation, son application, ses conséquences, mais dès le moment où se pose le problème de sa violation, on entre dans le domaine de la responsabilité.

8. Le Rapporteur spécial a abordé un autre problème, celui de l'obligation d'adapter le droit interne à la règle de droit international suivie dans le traité. On a dit que cette obligation peut appartenir au domaine de la responsabilité, mais ne s'agit-il pas plutôt d'une obligation découlant de l'existence même de la règle de droit international ? Le fait de ne pas adapter le droit interne au droit international constitue la violation de cette obligation. Quant à savoir si cette question relève du droit des traités, M. Ago ne le croit pas, pas plus qu'elle ne touche à la question de la responsabilité. Il est plutôt d'avis que c'est là un aspect du problème plus général de l'adaptation du droit interne aux exigences du droit international. Le problème posé par le Rapporteur spécial mérite réflexion car il s'agit d'une question très importante.

9. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il n'avait pas envisagé que le rapport sur la responsabilité des Etats porterait exclusivement sur la question de la violation de droits et de la réparation. On peut supposer qu'il traitera en outre de questions telles que les moyens que les Etats peuvent faire valoir pour leur justification, à savoir que les dispositions de leur constitution

font obstacle à ce qu'ils s'acquittent des obligations internationales.

10. M. ROSENNE n'est pas certain que l'examen des effets de la suspension des relations diplomatiques entre deux Etats sur l'application des traités relève vraiment du domaine de la responsabilité des Etats.

11. Pour ce qui est du droit des traités, il n'y aura pas à étudier la question particulière de l'effet de l'ouverture des hostilités sur l'application des traités; en 1949, la Commission s'est déclarée opposée à l'étude du problème général des lois de la guerre¹ et, en 1963, elle a décidé de ne pas examiner les effets de l'ouverture des hostilités sur les traités².

12. Il semble à M. Rosenne qu'il faudrait traiter la question des conséquences de la suspension des relations diplomatiques, comme l'avait fait le précédent Rapporteur spécial à l'article 4 de son quatrième rapport³. On sait que McNair, dans son ouvrage *The Law of Treaties*, a consacré un chapitre spécial à cette question⁴ et appelé plus particulièrement l'attention sur les effets de la suspension des relations diplomatiques sur les traités dont l'application nécessite que les deux parties prennent contact par la voie diplomatique; ce serait le cas des traités d'extradition et des traités d'assistance judiciaire.

13. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que l'exemple de M. Rosenne est bien choisi. Le projet de Harvard⁵ contient des dispositions précises sur la question; néanmoins, Sir Humphrey n'est pas parfaitement convaincu que des dispositions semblables devraient trouver place dans le présent rapport. Même dans le cas où l'application du traité dépend de l'existence de relations diplomatiques entre les parties, il s'agit peut-être d'une impossibilité temporaire d'exécution. Sir Humphrey souhaiterait disposer encore d'un certain temps de réflexion avant que la Commission prenne une décision définitive.

14. M. YASSEEN, citant l'exemple des traités de coopération en matière judiciaire, qui doivent être appliqués par la voie diplomatique, pense qu'il s'agit là seulement d'une question d'application du traité, surtout dans les exemples qui ont été mentionnés.

15. M. VERDROSS, après avoir rendu hommage au Rapporteur spécial qui a traité une matière particulièrement difficile dans le domaine du droit international, exprime l'avis qu'en ce qui concerne la question de la nécessité d'inclure dans le rapport des règles sur l'interprétation des traités, la Commission doit d'abord décider si elle admet l'existence de telles règles. En effet, le point

¹ *Yearbook of the International Law Commission*, 1949, p. 281, par. 18. Pour le texte français, voir : *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Supplément n° 10*, p. 3, par. 18.

² *Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-huitième session, Supplément n° 9*, p. 2, par. 14.

³ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1959, vol. II, p. 43.

⁴ *Op. cit.*, partie VII, chapitre 41.

⁵ *American Journal of International Law*, 1935, supplément, vol. 29, n° 4, partie III.

de savoir si les règles dégagées par la jurisprudence des tribunaux d'arbitrage et des cours internationales sont des règles générales du droit international ou seulement des règles techniques est très controversé. Etant donné qu'au paragraphe premier de l'article 55, le Rapporteur spécial se réfère à ces règles, il paraît nécessaire d'inclure un article sur l'interprétation des traités. S'il renonce à cette référence, la question se posera différemment. M. Verdross se réserve de revenir sur ce point lors de l'examen du texte de l'article 55.

16. M. BARTOŠ, après avoir fait l'éloge du rapport de Sir Humphrey Waldock, examine la question de l'application des traités en fonction de l'existence de relations diplomatiques entre les Etats et constate que, dans la pratique, la rupture des relations diplomatiques entre deux Etats ne signifie pas nécessairement la suspension des traités en vigueur entre ces pays. Dans les exemples mentionnés par M. Rosenne, M. Bartoš ne pense pas que la rupture des relations diplomatiques rend nécessairement impossible l'application des traités. En pareil cas, les traités sont régulièrement appliqués par l'intermédiaire des Etats chargés de défendre les intérêts des pays qui n'entretiennent pas de relations diplomatiques, ce qui ne soulève pas de difficultés particulières, comme par exemple entre la Yougoslavie et la République fédérale d'Allemagne, dont les intérêts sont représentés respectivement par la Suède et la France.

17. Mais il convient de faire la distinction entre le cas où il y a rupture ou absence de relations diplomatiques et le cas de la non-reconnaissance d'un gouvernement par un autre, même si les Etats intéressés se reconnaissent en tant que tels. C'est le cas de la Yougoslavie et de l'Espagne, par exemple : la Yougoslavie a voté en faveur de l'admission de l'Espagne à l'Organisation des Nations Unies en tant qu'Etat, bien qu'il existe des différends d'ordre politique et juridique entre ces deux pays et qu'aucun des deux gouvernements n'ait reconnu l'autre. M. Bartoš pense donc comme le Rapporteur spécial qu'il convient d'examiner de près cette question très complexe et que les membres de la Commission pourraient, par leurs suggestions, aider le Rapporteur spécial à présenter une solution appropriée.

18. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, rappelle qu'un rapprochement a été fait entre les répercussions de la rupture des relations diplomatiques sur l'application des traités et les effets de la guerre sur les traités. Dans l'affaire bien connue *Techt c. Hugues* (1920), le Juge Cardozo a présenté le problème sous un jour nouveau en déclarant que « A l'heure actuelle, le droit international ne maintient pas les traités en vigueur et ne les annule pas sans se préoccuper des conséquences qui doivent en résulter. Il traite ce problème de façon pragmatique et considère les traités comme étant ou non encore en vigueur selon ce qu'exigent les nécessités de la guerre⁶. » Certains traités sont donc considérés comme annulés tandis que d'autres restent en vigueur. *A fortiori*, la rupture des relations diplomatiques entre les Etats ne met pas nécessairement fin à tous les liens créés entre eux

par les traités; dans certains cas toutefois l'application du traité est interrompue parce que le mécanisme nécessaire à cette application fait défaut, puisqu'il n'y a plus de mission diplomatique pour représenter chacun des Etats dans l'autre.

19. M. Liang partage l'opinion de M. Yasseen et estime qu'il y a là des aspects de l'application des traités; il croit néanmoins que cette question devrait peut-être être traitée vers la fin du projet et se réfère à ce sujet aux dispositions prévoyant des situations exceptionnelles qui ont été insérées à la fin des Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires.

20. Puisque l'on s'est référé aux projets de Harvard, le Secrétaire de la Commission fait remarquer que c'est dans le Projet sur la responsabilité des Etats et non dans le Projet sur les traités que l'on trouve la règle selon laquelle les dispositions de son droit interne ne peuvent dispenser un Etat de remplir les obligations internationales qui lui incombent ni lui servir d'excuse⁷. Il est intéressant de rappeler à ce sujet la loi adoptée par le Congrès des Etats-Unis vers la fin du dix-neuvième siècle interdisant l'immigration des Chinois aux Etats-Unis. Cette loi était en contradiction avec les dispositions d'un traité conclu antérieurement à ce sujet par les Etats-Unis et la Chine. La Cour suprême des Etats-Unis a jugé par la suite que la loi en question, bien qu'elle fût contraire aux dispositions du traité, devait être appliquée au mépris desdites dispositions car elle avait été adoptée postérieurement au traité⁸. Pour la Cour, cette conclusion était la seule correcte du point de vue du droit constitutionnel des Etats-Unis. Du point de vue du droit international, par contre, la responsabilité des Etats-Unis restait engagée pour avoir agi en violation des dispositions du traité.

21. Il n'est pas indispensable d'insérer une disposition à ce sujet dans le projet d'articles sur le droit des traités; ce point se rapporte plus exactement à la question de la responsabilité des Etats. Le droit international a la primauté sur le droit interne en ce qui concerne non seulement les obligations stipulées dans les traités, mais aussi les obligations découlant du droit international coutumier. Le préambule de la Charte des Nations Unies dit que les Nations Unies sont résolues « à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international ». Il semble donc que la primauté du droit international sur le droit interne ne soit pas limitée aux obligations découlant des traités. Il s'agit là d'un domaine plus vaste qui devra peut-être être étudié séparément.

22. M. ELIAS dit que la question de la violation des obligations découlant d'un traité est peut-être trop large pour pouvoir être englobée dans les dispositions relatives à l'application et qu'elle risque de soulever des problèmes de responsabilité des Etats qui doivent être laissés de côté.

23. Après avoir réfléchi davantage à la question, le Rapporteur spécial aura peut-être quelques suggestions

⁶ M. O. Hudson, *Cases on International Law*, deuxième édition, p. 906.

⁷ *American Journal of International Law*, 1929, supplément, vol. 23, numéro spécial, p. 142, article 2.

⁸ 130 U.S. 581, 9 S. Ct. Rep. 623.

à présenter sur l'opportunité de faire figurer dans le projet une disposition traitant des effets de la rupture des relations diplomatiques sur les obligations découlant des traités.

24. M. ELIAS, tout en reconnaissant qu'il peut être nécessaire d'insérer dans le projet certaines règles détaillées portant sur des points précis, voudrait beaucoup que la Commission n'aille pas trop loin dans l'étude du sujet très vaste et controversé de l'interprétation. Il serait donc préférable de supprimer la dernière partie du paragraphe 1 de l'article 55, celle qui suit les mots « conformément à ses dispositions ».

25. M. DE LUNA, après avoir félicité le Rapporteur spécial de son très intéressant travail, dit qu'il est tout à fait d'accord avec M. Bartoš au sujet de la distinction à faire entre la rupture des relations diplomatiques et l'absence de relations diplomatiques par suite d'un événement qui entraîne la non-reconnaissance du gouvernement de l'Etat intéressé.

26. La doctrine a longuement débattu du caractère déclaratoire ou constitutif de la reconnaissance. Mais il est une thèse très claire, soutenue notamment par M. Verdross, selon laquelle l'acte de reconnaissance d'un Etat comprend deux actes juridiques simultanés, l'un purement déclaratoire qui consiste à reconnaître l'existence d'un Etat en tant que fait, l'autre constitutif, par lequel un Etat signifie qu'il veut avoir des relations diplomatiques avec ledit Etat. Dans l'exemple cité par M. Bartoš, celui de la Yougoslavie et de l'Espagne, l'acte constitutif est précisément ce qui fait défaut. Ces deux pays observent donc toutes les règles qui découlent de l'existence d'un Etat ou de l'existence d'un gouvernement régulier sur le territoire de cet Etat, mais non certaines règles qui découleraient de l'acte constitutif, c'est-à-dire de la volonté d'établir des relations diplomatiques normales avec cet Etat.

27. Pour ce qui est du point soulevé par M. Ago concernant la coordination entre le droit interne et le droit international, il s'agit là d'une question qu'il n'y a pas lieu d'examiner spécialement à propos du droit des traités. En effet, il existe deux sortes de responsabilités, la responsabilité par omission lorsque les normes dictées par le droit interne ne correspondent pas à celles du droit international, et une responsabilité active lorsque le droit interne dicte des normes contraires aux obligations internationales, aussi bien conventionnelles que coutumières. La question posée est donc un cas particulier d'un problème plus général, qui englobe la responsabilité active mais aussi la responsabilité par omission à l'égard du droit conventionnel comme du droit coutumier.

28. M. PAREDES dit que le projet présenterait une lacune grave si la Commission n'y faisait pas figurer certaines règles générales sur l'interprétation des traités qui manquent actuellement.

29. Il est indispensable aussi de sauvegarder le caractère obligatoire des traités en insérant dans le projet une règle énonçant clairement la primauté des obligations résultant des traités sur celles imposées par le droit national ou régional.

30. Selon M. AMADO, la discussion paraît faire une place exagérée à des questions secondaires. Il importe de ne pas perdre de vue le point essentiel, à savoir qu'en examinant le projet d'articles proposé par son Rapporteur spécial, la Commission doit être soucieuse avant tout de préparer des textes dignes de la mission que lui ont confiée les Nations Unies. Elle doit donc d'abord se préoccuper de trouver des formules satisfaisantes pour énoncer les règles ordinaires — les règles juridiques — relatives à l'application des traités. Si elle décide d'examiner toutes les questions qui se posent en l'occurrence, elle risque d'être entraînée trop loin car c'est le droit international tout entier qui serait remis en cause. Si intéressante que soit la question des règles générales qui régissent l'interprétation des traités, la Commission peut la remettre à plus tard.

31. Quant à la définition de la bonne foi, mentionnée au paragraphe 2) de l'article 55, il y a là matière à des volumes et à des heures de discussion. La Commission doit d'abord aller directement à l'essentiel, à l'immédiat et aux structures générales.

32. M. TOUNKINE partage d'une manière générale l'opinion de M. Amado, mais, à son sens, la discussion a été utile car elle a contribué à préciser les questions soulevées par le Rapporteur spécial. La Commission pourrait peut-être passer à l'examen détaillé des articles eux-mêmes puis, après avoir laissé à ses membres un nouveau temps de réflexion, revenir sur ces questions et donner au Rapporteur les directives précises qu'il voudrait avoir.

33. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, fait observer que le Rapporteur spécial a besoin de connaître l'opinion de la Commission sur les trois questions qu'il lui a posées, afin de pouvoir poursuivre ses travaux. Sur l'une d'elles, le Rapporteur spécial a reçu, semble-t-il, une réponse satisfaisante. La Commission peut donc remettre à plus tard l'examen de la question de l'adaptation du droit interne aux obligations découlant d'un traité ainsi que celle de l'influence de la rupture des relations diplomatiques sur l'application des traités, qui pourrait être résolue par des consultations entre le Rapporteur spécial et certains membres de la Commission.

34. Mais la question de l'interprétation des traités est d'une importance capitale pour les travaux de la Commission et pour le droit des traités en général. On a dit un peu trop facilement que l'interprétation est un art. Encore faut-il savoir s'il existe des règles à suivre pour exercer cet art. On a parlé également de règles techniques; mais il faudrait savoir ce qu'est au juste une règle technique, si elle est ou non obligatoire. Y a-t-il ou non une règle en vertu de laquelle les termes d'un traité doivent être appréciés dans leur sens étymologique ou par rapport au contexte du traité? Y a-t-il ou non une règle qui oblige de tenir compte, en vue de choisir entre deux interprétations possibles d'un traité, des travaux préparatoires, du but du traité, de la pratique des parties en cause? Il y a là des problèmes que la Commission ne saurait écarter. Si les Nations Unies lui ont confié la tâche de codifier le droit international, en particulier le droit des traités, c'est parce que l'on vise surtout à la certitude du droit; et la certitude du droit en matière de traités comporte surtout

la certitude dans le domaine des règles d'interprétation. La Commission n'a pas à prendre de décision immédiatement mais, sans entrer dans des discussions théoriques ou des détails excessifs, il importe qu'elle donne le plus tôt possible sa réponse au Rapporteur spécial sur ce point.

35. Le Président propose d'ajourner la discussion sur ces questions et de passer à l'examen du texte des articles.

36. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, reconnaît avec le Président l'extrême importance de la question de l'interprétation, mais cette question risque de mettre la Commission en présence de grandes difficultés étant donné que les juristes l'envisagent de façons si différentes. Il y a deux catégories de règles : des règles générales — par exemple celle selon laquelle le traité constitue un tout — et des règles purement techniques. Certaines règles de caractère pratique pourraient être résumées de façon utile, mais le Rapporteur spécial verrait avec appréhension toute tentative faite par la Commission pour se plonger trop profondément dans les problèmes de caractère théorique.

37. M. YASSEEN fait observer que la Commission est obligée de prendre position sur des questions théoriques, en particulier sur la théorie statique et la théorie dynamique de l'interprétation.

38. M. TSURUOKA rend hommage à Sir Humphrey Waldock pour son excellent rapport. Pour trancher la question de l'interprétation des traités, la méthode la plus pratique et la plus rapide est de demander au Rapporteur spécial de préparer quelques articles sur ce sujet; la Commission pourra les examiner et décider s'il convient de les insérer ou non dans son projet d'articles.

39. M. BARTOŠ dit que la Commission a envers la communauté internationale le devoir de rédiger des dispositions encourageant les Etats à respecter leurs obligations internationales, selon les termes mêmes du préambule de la Charte des Nations Unies. Il est regrettable que certains Etats acceptent de signer des traités et ne les appliquent pas, en alléguant un empêchement d'ordre constitutionnel. M. Bartoš connaît les scrupules des membres de la Commission en la matière, mais il estime qu'il est préférable de laisser aux Etats la possibilité de démentir les règles formulées par la Commission que de leur offrir les moyens de se dérober à leurs obligations en se fondant sur la formulation de la Commission.

40. Le PRÉSIDENT invite la Commission à procéder à l'examen détaillé du texte des articles qui figurent dans le troisième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/167).

ARTICLE 55 (*Pacta sunt servanda*)

41. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit qu'il n'est guère besoin de développer les explications données dans le commentaire au sujet du contenu de l'article 55. Pour le moment, on peut laisser de côté le paragraphe 3 qui traite de l'application de la règle *pacta sunt servanda* à d'autres Etats.

42. Sir Humphrey tient à assurer M. Amado qu'il n'a pas introduit la mention de la « bonne foi » au para-

graphe 2 par simple souci d'orne le texte; les raisons pour lesquelles ces mots ont été insérés sont exposées dans le commentaire. Il semble, en effet, nécessaire de mentionner cette obligation pour rendre le texte conforme à la disposition figurant à l'article 17 du projet⁹, où il est stipulé que les Etats qui prennent part à la négociation d'un traité ou qui le signent doivent s'abstenir d'actes par l'effet desquels les objets du traité seraient réduits à néant.

43. M. BRIGGS considère que le rapport du Rapporteur spécial est un remarquable instrument de travail. Pour ce qui est de l'article 55, tout en approuvant les considérations dont le Rapporteur spécial s'est inspiré pour chacun des quatre paragraphes, il estime que le principe *pacta sunt servanda* présente une importance telle qu'il devrait être énoncé dans sa simplicité absolue sans être entouré de trop de dispositions accessoires qui risqueraient d'en affaiblir la portée.

44. Au paragraphe 1, M. Briggs estime que les mots « en vigueur » à la suite du mot « traité » devraient être supprimés; vu la définition du terme « traité » qui figure au paragraphe 1a) du projet d'articles sur le droit des traités que la Commission a adopté à sa quatorzième session¹⁰, les mots « en vigueur » sont superflus. Il suggère, en revanche, d'ajouter le mot « juridiquement » après le mot « lie ». A ce propos, il a été quelque peu surpris à la lecture de la dernière phrase du paragraphe 1 du commentaire; l'obligation d'observer un traité est une obligation non seulement morale mais aussi juridique.

45. Pour ce qui est du point soulevé par M. Verdross à propos de l'interprétation des traités, M. Briggs propose de supprimer la formule « conformément à ses dispositions et compte tenu des règles générales de droit international régissant l'interprétation des traités ». Il reconnaît que le Rapporteur spécial devrait élaborer des articles sur les règles régissant l'interprétation des traités mais il ne voit aucune raison de faire allusion à ces règles au paragraphe 1. En conséquence, il propose que le paragraphe 1 soit simplement rédigé comme suit : « Un traité lie juridiquement les parties et doit être appliqué par elles de bonne foi. »

46. Quant au paragraphe 2, M. Briggs estime que l'obligation de s'abstenir de tout acte visant à empêcher que le traité soit dûment exécuté est beaucoup plus qu'une simple obligation de bonne foi; c'est une obligation juridique, même si elle ne découle pas des termes mêmes du traité. En fait, l'avant-dernière phrase du paragraphe 4 du commentaire montre que c'est bien ainsi que le Rapporteur spécial interprète la règle. M. Briggs propose donc de supprimer les six premiers mots du paragraphe 2 et de commencer le texte par les mots : « Toute partie à un traité doit s'abstenir... ».

47. Les renvois aux articles 59, 62 et 63 lui paraissent inutiles; c'est pourquoi il propose de supprimer le paragraphe 3 tout entier.

48. Au paragraphe 4, il conviendrait de remplacer les mots « des paragraphes précédents » par les mots « d'un

⁹ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, p. 193.

¹⁰ *Ibid.*, p. 176.

traité»; il s'agit en effet des obligations qui incombent à un Etat aux termes d'un traité et non pas aux termes de l'article 55. Dans ce même paragraphe, il y a lieu de supprimer le dernier membre de phrase « à moins que ledit manquement ne soit justifiable ou excusable au regard des règles générales du droit international touchant la responsabilité des Etats », car si le fait de ne pas s'être acquitté d'une obligation est juridiquement justifiable ou excusable, c'est qu'il n'y avait pas d'obligation en droit.

49. M. CASTRÉN n'a pas d'observation à présenter sur l'introduction du rapport, dans laquelle le Rapporteur spécial a fort bien tracé la limite entre le droit des traités proprement dit et la question de la responsabilité des Etats et de la succession d'Etats et de gouvernements.

50. Examinant le texte de l'article 55, M. Castrén en approuve les paragraphes 1 et 4. Le paragraphe 3 n'est pas nécessaire, mais il peut être maintenu si le Rapporteur spécial le désire.

51. Il appuie la proposition de M. Briggs de supprimer au paragraphe 2 les six premiers mots, qui, selon lui, affaiblissent la règle *pacta sunt servanda* exprimée dans l'article. Comme le Rapporteur spécial l'a dit lui-même au paragraphe 4 de son commentaire, tout acte d'une partie à un traité « visant à empêcher que le traité soit dûment exécuté ou à réduire ses objets à néant » est incompatible « non seulement avec la bonne foi mais aussi avec l'engagement d'exécuter le traité conformément à ses dispositions qui découle du traité lui-même ». Le paragraphe 2 ainsi abrégé devrait prendre place avant le paragraphe premier.

52. M. ELIAS appuie la proposition tendant à supprimer, dans le paragraphe 1, les mots « en vigueur », car ils ne semblent pas ajouter quoi que ce soit au sens de la disposition. Il approuve également la proposition de supprimer les mots : « compte tenu des règles générales du droit international régissant l'interprétation des traités ». Il ne s'opposerait toutefois pas au maintien des mots « conformément à ses dispositions », si la Commission désire les maintenir.

53. A son avis, il convient de supprimer purement et simplement les paragraphes 2, 3 et 4; le principe énoncé au paragraphe 1 est si important et si absolu qu'il ne doit être ni modifié ni affaibli par l'adjonction d'autres dispositions qui ne sont pas essentielles.

54. Quant à la question de la bonne foi, si difficile à définir, qui fait l'objet du paragraphe 2, c'est le commentaire qui est l'endroit le mieux indiqué pour en traiter. Le paragraphe 3 cherche à déterminer quelles sont les parties à un traité; or, cette question est déjà réglée dans le projet d'articles que la Commission a adopté à sa quatorzième session. Si on le juge nécessaire, on pourrait introduire des renvois à l'article 55 dans les articles 59, 62 et 63.

55. Le paragraphe 4 traite d'une question qui est étroitement liée au caractère obligatoire des traités, mais il conviendrait de la régler dans le cadre du droit sur la responsabilité des Etats plutôt que dans celui du droit des traités.

56. M. VERDROSS approuve en principe les idées qui sont à la base de l'article 55. En ce qui concerne la mention qui est faite au paragraphe 1 des « règles générales du droit international régissant l'interprétation des traités », on peut faire abstraction de l'objection d'ordre théorique fondée sur le fait que la doctrine hésite à reconnaître l'existence de telles règles. Il importe de maintenir la référence à ces règles car sans elle toute la question de l'application des traités reste douteuse.

57. M. Verdross appuie les deux suggestions de M. Briggs tendant à supprimer les mots « en vigueur » après les mots « tout traité » et à ajouter le mot « juridiquement » après le mot « lie ».

58. L'idée exprimée au paragraphe 2 est exacte, mais elle est déjà contenue dans le paragraphe 1. Toutefois, on peut maintenir le paragraphe 2, le mot « notamment » indiquant bien que ce qui suit est une explication partielle.

59. On pourrait simplifier le paragraphe 3 en se bornant à dire qu'est également tenu desdites obligations tout Etat lié d'une autre manière par le traité.

60. Enfin, le paragraphe 4 énonce une idée juste mais qui pourrait figurer dans n'importe quelle convention : cette idée est donc superflue dans un projet d'articles sur l'application des traités.

61. M. PAREDES dit que, bien que l'idée dont s'inspire l'article 55 soit tout à fait juste et raisonnable, ce dernier traite uniquement de l'aspect négatif de la règle selon laquelle les parties doivent faire preuve de bonne foi et s'abstenir de tout acte visant à empêcher que le traité soit exécuté ou à réduire ses objets à néant. Mais il y a aussi des actes et des attitudes positifs que l'article ne prévoit pas, à savoir des mesures directes et complémentaires qui ne sont pas expressément énoncées dans les dispositions d'un traité mais qui sont implicitement contenues dans l'objet de leur négociation.

62. Ce principe est la contrepartie de la règle *rebus sic stantibus* et renforce l'élément de justice qu'elle comporte, car la Commission a reconnu dans une certaine mesure que la règle est l'application de la volonté des parties elles-mêmes du fait qu'elle se fonde sur l'hypothèse que, si les circonstances avaient été telles qu'elles sont devenues plus tard, le traité n'aurait pas été conclu ou bien aurait été conclu en termes différents. De même, il faut présumer que les Etats ont voulu s'entendre sur les éléments nécessaires pour l'accomplissement scrupuleux de leurs intentions, mais ne les ont pas expressément stipulés dans le texte. Cette idée peut s'énoncer sous la forme suivante : « Les traités doivent être conclus de bonne foi; en conséquence les parties ne sont pas seulement tenues d'exécuter leurs dispositions expresses mais elles sont également liées par tout ce qui découle de leur nature et de leur but. »

63. Il peut arriver que les parties à un traité oublient ou omettent de prévoir quelques-unes de ses conséquences ou encore que des conséquences résultent de circonstances qui apparaissent par la suite et qui nécessitent de nouvelles mesures en vue d'assurer l'exécution intégrale du traité. Il se peut même que les négociateurs aient jugé inutile de stipuler des dispositions relatives à certaines

conséquences. Il peut en être ainsi, par exemple, lorsqu'il s'agit de réparer et de remettre en état des quais où un Etat s'est engagé à charger et à décharger des cargaisons pour le compte d'un autre Etat.

64. Pour illustrer la situation dans laquelle les négociateurs peuvent être placés vis-à-vis de leurs partenaires en cas de silence du traité, on peut citer l'exemple suivant : A supposer qu'il soit convenu d'ouvrir à la navigation des bateaux d'un autre Etat un fleuve qui traverse certaines régions et que celui-ci change par la suite de cours et commence à couler à travers d'autres régions, quelles sont les conséquences de cette situation pour l'accord de navigation qui a été conclu ? Le droit créé sera-t-il éteint ? La servitude et, partant, la contrepartie convenue se trouveront-elles accrues ? L'obligation demeurera-t-elle inchangée ? Si le nouveau service créé menace la sécurité de l'Etat, par exemple en rendant vulnérables certaines régions qui doivent être spécialement protégées, la règle *rebus sic stantibus* sera applicable. Si seulement les services requis sont augmentés, la partie lésée devra être indemnisée. S'il n'y a pas de dépenses supplémentaires, l'obligation doit être exécutée de la manière stipulée. Le principe mentionné par M. Paredes reçoit de nombreuses applications dans la pratique, qu'il indiquera au cours de la discussion.

65. M. BARTOŠ veut se borner à faire quelques remarques au sujet de l'article 55, qu'il approuve et qu'il pourrait même accepter tel quel.

66. En ce qui concerne le paragraphe 1, il faut prévoir le cas où un traité n'est pas en vigueur pour toutes les parties. Par exemple, un traité entre en vigueur dès que le nombre requis de parties l'ont ratifié; il lie alors ces parties mais celles-là seules et non pas toutes les parties signataires. Cela va de soi, mais on pourrait le préciser dans le commentaire.

67. M. Bartoš sait gré au Rapporteur spécial d'avoir introduit l'idée de bonne foi dans le premier article de son projet. Cette idée a connu un regain de faveur au début du vingtième siècle et elle exerce une influence salutaire sur le développement du droit. Il ne faut manquer aucune occasion de l'exprimer; elle apporte peut-être un élément subjectif au droit international mais il faut justement l'objectiver peu à peu par l'application des traités et par la jurisprudence.

68. A son avis le membre de phrase « et compte tenu des règles générales du droit international régissant l'interprétation des traités » n'est pas inutile car il avertit les Etats qu'ils sont tenus de donner du traité une interprétation généralement admise par le droit international; il condamne donc l'arbitraire dans l'interprétation.

69. Au paragraphe 2, l'expression « réduire ses objets à néant » n'est peut-être pas entièrement satisfaisante : il peut arriver que les objets du traité soient diminués, dénaturés, sans être réduits à néant.

70. M. Bartoš pense que la Commission ferait bien de suivre le conseil du Rapporteur spécial et de renvoyer l'examen du paragraphe 3 jusqu'au moment où elle s'occupera des articles 59, 62 et 63.

71. Au sujet du paragraphe 4, M. Bartoš est d'accord avec le Rapporteur spécial; toutefois, il craint que les Etats ne trouvent dans le dernier membre de phrase un encouragement à chercher des excuses et des justifications pour se dérober à leurs obligations. Peut-être est-il possible d'excuser un manquement mais il serait dangereux de le justifier. Un Etat qui signe un traité engage sa responsabilité internationale; quant à savoir par quels moyens il peut se dégager de cette responsabilité, c'est là une autre question qui n'a pas à être traitée ici. Bien qu'ayant plaidé l'existence de règles générales du droit international en matière d'interprétation des traités, M. Bartoš n'est pas sûr qu'il existe pour le moment des règles générales du droit international concernant la responsabilité des Etats. M. Bartoš juge un peu faible l'expression « ne s'acquitte pas des obligations qui lui incombent ». Au moins dans le commentaire, il conviendrait de mentionner aussi le cas de violation délibérée du traité par un acte positif.

72. M. ROSENNE, après s'être associé aux éloges que d'autres orateurs ont adressés au Rapporteur spécial pour son excellent rapport, dit que, d'une manière générale, il accepte l'article 55 mais qu'il lui semblerait souhaitable, si c'est possible, de fusionner les paragraphes 1 et 2 en tenant compte à cette occasion de la question soulevée par M. Bartoš, à savoir que l'obligation de la bonne foi devrait être formulée en termes plus objectifs. Dans l'Affaire relative à l'application de la Convention pour régler la tutelle des mineurs (1958), la Cour internationale de Justice a considéré qu'elle n'était pas appelée à rechercher « les motifs réels ou allégués qui ont déterminé ou influencé les décisions critiquées » mais à se prononcer « sur la compatibilité de la mesure prise avec les obligations résultant pour la Suède de la Convention de 1902 »¹¹. Cette idée de compatibilité est une notion objective qui est préférable à celle du paragraphe 2 qui présente un caractère subjectif et qui est trop générale dans ses termes. Ce libellé pourrait fort bien engendrer des différends plutôt que d'atténuer les tensions internationales.

73. On pourrait parfaitement omettre le paragraphe 3 : s'il est nécessaire d'établir un lien entre l'article 55 et les articles 59, 62 et 63, le renvoi devrait figurer dans ces trois derniers articles plutôt que dans l'article 55.

74. Il convient de garder l'idée contenue dans le paragraphe 4, mais elle devrait figurer dans un article séparé, peut-être même dans une autre section du projet, comme l'a suggéré le Secrétaire de la Commission. En ce qui concerne le libellé de la disposition, M. Rosenne appuie la suggestion tendant à remplacer les mots « des obligations qui lui incombent aux termes des paragraphes précédents » par « des obligations qui lui incombent aux termes d'un traité ».

75. Revenant au paragraphe 1, M. Rosenne dit que les mots « en vigueur » lui paraissent présenter quelque importance car, à son sens, ils fixent dans le temps l'application aux traités de la règle *pacta sunt servanda*. La Commission a déjà adopté des articles qui traitent des droits et des obligations des parties avant l'entrée en

¹¹ C.I.J., *Recueil*, 1958, p. 67.

vigueur d'un traité; elle a adopté des articles traitant de l'entrée en vigueur d'un traité et de sa terminaison; des dispositions ont également été prévues touchant les obligations qui subsistent après qu'il a été mis fin au traité. Il y a donc peut-être lieu de parler, au paragraphe 1, d'un « traité en vigueur ».

76. M. Rosenne pense qu'au paragraphe 1 du commentaire il s'est peut-être glissé quelque erreur d'impression dans la dernière phrase qui n'est pas acceptable telle qu'elle figure dans le document.

77. M. REUTER dit qu'il est membre de la Commission depuis trop peu de temps pour se permettre de féliciter le Rapporteur spécial. Il se demande si au paragraphe 2 de l'article en discussion le mot anglais « *objects* » ne serait pas mieux rendu en français par l'expression « l'objet et la fin ». C'est la formule qu'a employée la Cour internationale de Justice au sujet des réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide¹²; dans d'autres cas elle a donné le seul mot « but » comme équivalent du mot anglais « *object* ». En suivant cette suggestion, la Commission introduirait dans l'article 55 une nuance téléologique qui donnerait peut-être satisfaction à M. Paredes et aussi à M. Bartoš. Mais cette question de forme touche aussi au fond, car l'objet d'une obligation est une chose et le but en est une autre.

78. M. YASSEEN rend hommage au Rapporteur spécial qui, une fois de plus, a doté la Commission d'un excellent instrument de travail. L'article 55 reflète la réalité du droit positif. M. Yasseen l'approuve en général et, suivant la suggestion du Rapporteur spécial, il bornera ses observations aux paragraphes 1, 2 et 4.

79. Au paragraphe 1, il n'y aurait pas d'inconvénient à supprimer les mots « en vigueur », comme l'a suggéré M. Briggs : on parle ici d'une obligation et il est évident qu'il s'agit d'un traité en vigueur. M. Briggs a suggéré aussi de supprimer toute la fin de ce paragraphe, à partir des mots « conformément à »; effectivement, cette partie de la phrase est peut-être superflue car elle énonce une vérité évidente. Toutefois, si l'on voulait absolument garder la clause relative aux règles d'interprétation, mieux vaudrait supprimer le mot « générales », car il peut y avoir des règles particulières concernant l'interprétation des traités.

80. L'obligation énoncée au paragraphe 2 découle de la notion que le traité est obligatoire. M. Yasseen hésite donc à considérer cette obligation comme une conséquence de la notion de bonne foi. De plus, la référence dans le texte à la bonne foi donne l'impression que la Commission veut justifier la règle qu'elle énonce. Or, il ne semble ni nécessaire, ni utile que le texte même d'une règle de droit contienne une justification.

81. Le paragraphe 4 est indispensable : un projet sur le droit des traités doit énoncer le principe de la responsabilité conventionnelle, mais il doit s'arrêter là. Mentionner des causes justificatives, des excuses, c'est entrer dans la théorie de la force obligatoire des traités.

M. Yasseen préférerait donc supprimer les mots « touchant la responsabilité des Etats » et aussi le mot « générales » après le mot « règles », car il est des cas, par exemple la légitime défense, où un manquement est justifiable ou excusable selon certaines règles du droit international qui, en raison de leur importance et de leur portée, ne peuvent pas être considérées comme étant uniquement des règles s'appliquant à la responsabilité des Etats.

82. M. AMADO dit que le texte présenté par le Rapporteur spécial est tellement clair et tellement explicite quant au fond que la discussion ne peut porter que sur la forme.

83. En ce qui concerne le paragraphe 1, M. Amado n'accepte pas la proposition de M. Briggs tendant à ajouter le mot « juridiquement » après le mot « lie ». Quant aux mots « conformément à ses dispositions », ils servent uniquement à amener le membre de phrase qui suit. M. Amado était tout d'abord opposé à l'idée d'introduire dans cet article le sujet confus de l'interprétation, mais il a été frappé par les arguments qui ont été exposés en faveur de son maintien, notamment par M. Bartoš.

84. Au sujet du paragraphe 2, M. Amado cède à l'argumentation de M. Yasseen : la bonne foi est l'honneur du droit international. La nécessité de la bonne foi est déjà exprimée au paragraphe 1, mais il est périlleux de chercher à définir cette notion.

85. Quant au paragraphe 3, M. Rosenne a eu raison de faire observer qu'il vaut mieux renvoyer à un article antérieur qu'annoncer à l'avance des articles situés plus loin.

86. Enfin, M. Amado hésite à accepter le paragraphe 4, car il est toujours désagréable de formuler une évidence. Un traité ne saurait être violé sans qu'il y ait responsabilité. Si ce paragraphe est maintenu, il serait bon de tenir compte de l'observation de M. Bartoš, c'est-à-dire de mentionner l'acte positif de violation et non pas seulement l'acte négatif de non-exécution du traité.

La séance est levée à 17 h 55.

727^e SÉANCE

Mercredi 20 mai 1964, à 10 heures

Président : M. Roberto AGO

Constitution d'un Comité de rédaction

1. Le PRÉSIDENT annonce qu'après avoir consulté les membres du Bureau, il propose de constituer un Comité de rédaction qui comprendrait, conformément à l'usage de la Commission, les deux Vice-Présidents, le Rapporteur général et le Rapporteur spécial sur le droit des traités; les autres membres pourraient être M. Elias, M. Jiménez de Aréchaga, M. de Luna, M. Reuter et M. Rosenne. M. Bartoš, en sa qualité de Rapporteur spécial sur les

¹² C.I.J., *Récueil*, 1951, p. 15 et suivantes.